附件 13

直接调查报告摘要

水务署

个案编号：OMB/DI/165
有关水务署多收水费的指称
(调查开始日期：二零零七年三月二十二日；完成日期：二零零八年三月十日)

背景资料

近年，本署不时接到投诉水务署多收水费的个案，当中有些水费单涉及较大金额，亦有指水务署没有妥善处理投诉。

多收水费的原因

2. 二零零五年四月一日至二零零七年十月三十一日期间，水务署纠正了32,945宗多收水费的个案。该署认为，导致这类个案的原因如下：

原因	个案数目	百分比
抄表出错	2,554	7.75%
水表损坏	3,037	9.22%
估算不准确	18,218	55.30%
水表配置错误	460	1.40%
室内供水喉管渗漏	92	0.28%
水务署未能确定原因	8,584	26.05%
总计	32,945	100%

本署观察所得及意见

3. **整体** — 多收水费的个案有损水务署的声誉及其专业可靠的形象，而且使该署增加补救工作的成本，需要额外工时处理投诉和纠正错误。这些代价虽不明显，但确实存在，而且其影响不容低估。

4. 水务署对多收水费原因的分类，未足以反映实况。人手不足及人为错误亦可能导致多收水费。

5. **确定用水量** — 已证实多收水费的个案中，有9.22%是因水表损坏所致。水务署推行了一项计划，在二零一一年三月底之前把届时使用年期超过12年的120万个水表更换。到目前为止，该署已更换了约40万个水表。

附件 13

直接调查报告摘要

6. 水务署每年抄表超过800万次，尽管整体准确度达99.97%，「抄表出错」仍占多收水费个案7.75%。在某些个案中，误差的幅度或程度可以极大。

7. **估算水费** — 水费「估算不准确」是多收水费的主因，占个案总数的55.3%。在部分水费估算过高的个案中，多计金额的程度可以相当惊人(在某宗个案中较修订后的水费高估了超过146,000元或3,697倍)。如非必要，水务署实不应采用此方法，而在估算时，必须按常理审慎进行。在可行情况下，该署应加强主动的客户服务，以代替估算水费。

8. **稽核** — 技术层面以外，严密的监察和积极主动的人手支援同样重要，以便有效认清问题和及早防范。然而，水务署似乎在两方面都有所不足。

9. **人手紧绌** — 持续的人手紧绌情况，导致稽核机制失效，令人质疑该署的人手规划是否妥善，以及员工培训是否足够。

10. **处理查询及投诉** — 水务署应定期进行检讨，如有需要，应扩大系统的容量，以便迅速回应市民的查询及投诉。

建议

11. 申诉专员向水务署提出共13项建议，其中包括：

(a) 检讨估算水费的机制，尽量进行实际抄表，或在实际可行情况下，请用户自行报表，并提供积极的客户服务，以避免估算水费。

(b) 改善对多收水费个案的分类法，并分析多收水费的原因及涉及的成本。

(c) 加强员工对多收水费问题的警觉性，以及确保有效监察抄表员抄表准确。

(d) 确保有足够人手迅速跟进在稽核程序中发现的个案。

(e) 定期进行检讨，如有需要，扩大客户系统的容量，以便迅速回应市民的查询及投诉。

12. 水务署大致上接纳本署的建议，并预计可于一年内落实。

附件 13

直接调查报告摘要

食物环境卫生署、屋宇署、水务署及由屋宇署和食物环境卫生署成立的联合办事处

个案编号：OMB/DI/126

有关渗水投诉的处理

（调查开始日期：二零零七年七月五日；完成日期：二零零八年三月三十一日）

背景资料

渗水基本上是楼宇管理和维修问题，应由业主负责。但是，假如造成公众卫生滋扰、影响楼宇结构安全或浪费食水，政府便有责任介入。渗水问题涉及的部门包括食物环境卫生署（「食环署」）、屋宇署、水务署，以及自二零零六年年中开始由屋宇署和食环署抽调职员组成的联合办事处（「联办处」）[1]。水务署并不包括在联办处内。

2. 渗水问题经常引发投诉。当局虽然成立了联办处，提供「一站式」服务以处理渗水投诉，但投诉仍持续不断。有鉴于此，申诉专员主动展开直接调查，审研以联办处模式处理渗水投诉的成效。

近期发展

3. 联办处计划试行期为三年，政府当局已在二零零八年年初进行中期检讨。此外，联办处亦已推行若干措施，以改善行动的时限、进入怀疑渗水的单位和对顾问公司的监督等方面的程序。

观察所得及意见

4. 与先前的安排比较，联办处的服务虽然较成功，但部门协调不足，而且效率欠佳。本署认为，政府当局在处理渗水投诉方面的安排，有多个严重不妥善之处。

联办处的组织架构不完善

5. 联办处欠缺完善的组织架构，只是由屋宇署及食环署分别抽调职员组成，彼此的合作形式松散，没有主管部门。而且，两个部门对联办处职员均无全面的管辖权，亦无须负责联办处的整体工作表现。

6. 再者，渗水个案有12%是与供水喉管有关，但联办处没有包括水务署，以致未能对这类个案采取全面的执法行动，甚至造成执法困难。

对执法权责的意见分歧

7. 由于食环署、屋宇署及水务署未能就执法权责达成共识，因而造成延误，有时甚至妨碍行动。部分个案更拖延了很长时间（有一宗个案，意见分歧持续18个月之久），没有顾及受影响人士遭受的困扰。

[1] 二零零四年十二月，政府当局在深水埗区试行成立联办处。自二零零六年年中开始，联办处计划已扩大至全港各区。

附件 13

直接调查报告摘要

对「妨扰」的诠释不一致

8.　　各有关部门对于本身的权责意见分歧或未能确定，而且对「妨扰」也有不同诠释，令问题变得复杂。例如，食环署不认为雨水或食水造成的渗水是妨扰，但屋宇署及水务署却往往把在他们职权范围内无法采取行动的渗水个案，视作食环署可采取执法行动的妨扰事件。

没有明确时限及监察不力

9.　　联办处的行动指引对于大部分工作流程，均无订明目标时限或服务承诺，亦没有明文规定须向投诉人汇报进度。在最为严重的一宗个案当中，联办处职员有23个月完全没有采取行动。

对顾问公司监督不力

10.　　顾问公司在联办处的调查工作中责任重大。虽然联办处对顾问公司订有监察机制，包括每两星期的进度会议、发出警告信及施以惩罚（如终止合约），但部分顾问公司还是效率欠佳，甚至办事无能。

11.　　部分顾问公司表现差劣的原因，或许是由于合约期过短（最长为12个月）。合约期过短，往往意味着顾问公司及其职员在掌握了足够的知识及经验时，合约却即将届满。而且，由于合约期短，顾问公司在招聘及挽留优秀职员方面亦相对困难。

解决民事诉讼问题

12.　　假如邻居能够互相合作，业主通常都可以自行解决渗水问题。可是，邻居之间若未能合作，部分业主或会诉诸法律行动。现时循民事诉讼解决纠纷的途径，却有以下缺点：

(a)　一般民事法律程序既花时间，而且费用高昂。

(b)　小额钱债审裁处的费用不高昂，但只能处理已确定渗水责任，而对于损失的索偿不多于五万元的个案。假如怀疑造成渗水的一方对调查或维修完全拒绝合作，则这种索偿途径便无济于事。

建议

13.　　政府能够主动设立联办处提供「一站式」服务，并寻求方法改善其运作，实在值得嘉许。申诉专员提出共17项建议，以便政府作进一步改善，其中包括：

(a)　屋宇署、食环署及水务署应认真检讨联办处的组织架构及人手编制，以指定一个部门作为正式主管，赋予实权，并在职员及办公室管理方面订定明确的统属关系。

(b)　在进行这项检讨工作时，应考虑把水务署纳入联办处的运作机制中。

(c)　屋宇署、食环署及水务署应迅速研究建立机制，解决彼此间对执法权责的歧见。

(d)　食环署应为「妨扰」制订一个清晰明确，并对公众具说服力的定义，而且应就发出妨扰事故通知书订定可行指引，让职员有所依循。

(e)　联办处应订定更全面的内部指标及公众服务承诺，以便监察工作进度。

(f)　联办处应更密切监督渗水顾问公司的运作情况，特别注重其工作成效。

(g) 假如顾问公司表现极度差劣，或工作有严重延误，则联办处应介入处理问题。

(h) 联办处应考虑批出较长期的顾问公司合约。

(i) 政府自二零零五年起已在研究设立楼宇事务审裁处的建议，屋宇署应与发展局讨论优先落实这项建议。

14. 上述部门已接纳本署的所有建议。

教育局及香港考试及评核局

个案编号：OMB/DI/168
当局为有特殊学习困难的学生所提供的考试特别安排
（调查开始日期：二零零七年四月十九日；完成日期：二零零八年二月十一日）

背景资料

二零零七年四月，本署公布关于政府当局为有特殊学习困难的儿童所提供的评估服务的直接调查报告。这项调查旨在继续跟进，审研为这类学生提供的支援服务。鉴于考试是本港教育制度的重要一环，对年青人的前途有莫大影响，申诉专员认为须优先进行审研。

特殊学习困难的定义

2. 「特殊学习困难」基本上是指有些儿童尽管智力正常，并有充分机会接受教育，但在学习基本技能上往往有一定困难。这些技能包括：聆听、说话、阅读、书写和数学。

需要特别安排的原因

3. 考试的特别安排旨在消除特殊学习困难所引致的不利因素，让这些学生能够与其他考生公平竞争，充分发挥本身的能力。

4. 政府的政策规定，须为有特殊学习困难及其他有特殊教育需要的学生提供特别安排。平等机会委员会发出的「《残疾歧视条例》教育实务守则」订明，教育机构须为这些学生作合理的迁就。根据这项守则，提供特别安排属于合理的迁就。

校内考试的特别安排

5. 教育局认为，校内测验和考试的特别安排是「有特殊教育需要（包括特殊学习困难）的学生的校本支援措施的一部分」。校方须参照该局的指引，以及教育心理学家等专业人士的意见，根据学生的特殊学习困难程度提供确切的安排。假如家长与校方未能就此类安排达成共识，可联络该局求助。

直接调查报告摘要

6. 校内考试的特别安排可包括延长考试时间及加阔答题纸的行距。

公开考试的特别安排

7. 有特殊学习困难的考生可在下列两个时段，向香港考试及评核局(「考评局」)申请在公开考试中提供特别安排：

(a) 中四及中六学年开始的九月或十月(「提早递交申请」)；或

(b) 中五或中七学年开始的九月或十月(「第二阶段申请」)。

8. 考生在递交申请时必须：

(a) 填妥申请表格；

(b) 夹附由合资格心理学家及校长签署的评估报告表格，而且必须连同下列文件证明考生有此需要 —

(i) 考生就读的学校曾作特别安排的记录；以及

(ii) 最近期的心理评估报告。

9. 一般而言，申请会依三个步骤处理：

(a) 考评局秘书处职员审核每份申请是否已夹附齐备的资料及证明文件。

(b) 评审小组考虑申请人是否已被确诊为有特殊学习困难，以及所要求的特别安排是否合理。

(c) 专责小组决定批准或拒绝申请。

(d) 专责小组的决定会于考生递交申请后的翌年二月寄到考生就读的学校，通知书副本则邮寄给考生。

10. 考生若不满意申请结果，可于通知书发出后一星期内以书面向上诉委员会要求覆核，并提供理由和证明文件。

11. 在公开考试中提供的特别安排可包括延长考试时间，以及容许考生在答题簿单面书写。

本署观察所得及意见

为中学制订的评估工具

12. 二零零七年九月之前，由于缺乏为中学生制订的评估工具，当局对会考考生进行评估时，须使用为儿童制订的评估工具(在本署研究的一宗个案中，当局使用为十岁半儿童而设的评估工具，对一名十六岁的学生进行评估)。这就难免令人质疑这样的评估结果到底是否准确和公平。然而，鉴于教育局已在二零零七／零八学年引进一项为初中学生制订的新评估工具，我们期望这种情况可以大为改善。

校内考试的特别安排

13. 教育局虽然有向学校发出指引，并提供专业指导，但特别安排的实际工作则完全交由校方处理。本署担心不同学校的处理可能大不相同。

附件 13
直接调查报告摘要

14.　　本署的调查显示，有些学校为有特殊学习困难的学生提供十分细致的特别安排；有些只能达到最低要求；有些学校光说不做；而有些则对这类学生视若无睹。这种现象可能是由于部分教师对问题缺乏认识，或是因为教育心理学家要肩负大量个案所致。

15.　　政府当局曾于二零零五年就特别安排向小学的教职员进行意见调查。目前是时候进行另一次检讨，而且应把中学也纳入检讨范围之内。

公开考试的特别安排

16.　　*有特殊学习困难的学生总数增加。* 自二零零三／零四学年起，这类学生的人数大幅增加：

学年	小学	中学	总计
2003/04	1,195	165	1,360
2004/05	3,045	640	3,685
2005/06	5,534	1,096	6,630
2006/07 (截至2007年9月15日)	6,110	2,760	8,870

资料来源：教育局统计数字

17.　　过去五年，申请提供特别安排的数目亦显著增加：

考试年度	接到的申请数目	
	香港中学会考	香港高级程度会考
2003	1	0
2004	8	0
2005	12	2
2006	28	1
2007	48	4

资料来源：考评局统计数字

18.　　由于预计未来的申请数目尚会增加，这将令考评局的工作量大增。

19.　　*延误传递专责小组的决定。*考评局秘书处职员需要28至35天不等，才把专责小组的决定通知书送达学校。考评局实应尽早通知申请被拒的考生，以便他们有较多时间考虑上诉和采取进一步行动。

附件 13

直接调查报告摘要

20.　二零零五年四月，考评局引入「提早递交申请」方式（第7段）。然而，甚少学生采用这个方式：

年度	香港中学会考		香港高级程度会考	
	有特殊学习困难的申请人数	提早递交申请的人数	有特殊学习困难的申请人数	提早递交申请的人数
2006	25	9	1	1
2007	44	2	4	0

资料来源：考评局统计数字

21.　「提早递交申请」方式应该可以让考评局有充分时间审批申请；减轻学生等候审批结果时的压力，让学生更能集中学业；以及方便学校为获批准的特别安排进行模拟练习，让学生熟习有关安排。

22.　*提出上诉的时限不合理。* 若要进一步的心理评估报告以便提出上诉，将会相当费时。根据考评局的指引，提出上诉的时限是一个星期。可是，在本署研究的个案中，时限由五天至12天不等。由于通知书以邮递寄出，实际的上诉时限会较通知书所容许的为短。

23.　*欠缺透明度。* 本署的研究显示，考评局一般都没有向申请人说明拒绝申请的原因。

24.　*在诊断上意见分歧。* 有三宗申请虽然获得教育心理学家和临床心理学家支持，但专责小组却予拒绝。在其中一宗个案，上诉委员会甚至注意到「在诊断上有不同意见，并且对特殊学习困难没有标准的评估工具」。鉴于当局已引进新的评估工具（第12段），此类意见分歧可望尽量减少。

25.　*需要检讨使用电脑的准则。* 本署认为，在决定应否批准使用电脑时如有疑问，应参考有关学生曾谘询的专业人士（即教育心理学家、医生）的意见。

26.　*专责小组的成员。* 除学生本身之外，最关心此事的便是家长。假如专责小组能加入家长代表，应该会有帮助。

27.　*保存记录。* 本署在审研考评局的文件时发现，该局没有详细记录有关专责小组或上诉委员会曾经商议的内容，或达致某项决定的原因（只有一宗个案除外）。

28.　*考试安排的行政工作。* 在本署研究的一宗个案中，一名有特殊学习困难的考生获发错误的试场资料。虽然这或许属个别事件，却显示出仔细查核有关安排的重要性。

附件 13

直接调查报告摘要

公众及家长的认识程度

29.　　家长必须知悉，假如未能与校方就有关为其有特殊学习困难的子女所提供的特别安排达成共识，可联络教育局求助。

相关问题

30.　　本署已确定数项相关问题作进一步研究：

(a)　有特殊学习困难的学生升读至高中的人数大减；

(b)　有些学校的教职员对特殊学习困难认识不足；以及

(c)　关于校方拒绝为有特殊学习困难的学生递交会考报名表的指称。

建议

31.　　申诉专员向教育局及考评局提出多项建议，包括：

教育局应采取的行动

(a)　提醒校方注意，在校内考试为有特殊学习困难的学生提供特别安排是《残疾歧视条例》所规定。

(b)　适当地监察在校内考试提供特别安排的情况。

(c)　就教育心理学服务的需求进行意见调查和评估，并为提供这类服务进行筹划。

(d)　在中小学进行意见调查，检讨校内考试的现行特别安排。

考评局应采取的行动

(e)　订定较早的目标时限，通知考生关于专责小组是否批准其申请的决定。

(f)　订立较合理的提出上诉时限。

(g)　考虑把「提早递交申请」方式订立为一般通行做法。

(h)　若拒绝申请，应说明原因，以便考生考虑进一步行动。

(i)　检讨准许使用电脑的现有准则。

(j)　考虑在专责小组中加入家长代表。

(k)　以书面记录专责小组及上诉委员会商议的过程。

(l)　检讨考试安排的行政程序，确保所提供的特别安排正确无误。

(m)　由于预计要求提供特别安排的申请将大幅上升，有关的工作量会相应增加，考评局应检讨所需的资源。

附件 13

直接调查报告摘要

教育局及考评局应采取的行动

(n) 让家长和学生更加明白，假如他们与校方未能达成共识，可联络教育局求助。

(o) 透过简便易明的方式(例如印制小册子)，宣传可以提供的特别安排。

(p) 与家长教师会及志愿机构建立联系，以便寻求其协助进行谘询和发布有关资料。

康乐及文化事务署

个案编号：OMB/DI/156

康乐及文化事务署处理受资助机构涉及利益冲突的机制

(调查开始日期：二零零七年二月五日；完成日期：二零零七年十一月十二日)

背景资料

二零零六年三月，传媒报道香港业馀田径总会(「田径总会」)向其主席所拥有的一间公司批出服务合约。由于该会是受康乐及文化事务署(「康文署」)资助的机构，申诉专员因此关注康文署是否有妥善机制，监察受资助机构涉及利益冲突的情况。

资助及财政支持

2. 康文署的资助拨款大致分为两类：按年资助和按项目提供财政支持。在二零零四／零五至二零零六／零七年度期间，康文署批出的资助共计10.85亿元。

按年资助

3. 获康文署按年资助的机构包括：

(a) 体育总会；

(b) 非政府机构的度假营和海上活动中心；以及

(c) 演艺团体(自二零零七年四月一日起，民政事务局已接手审批给予这些团体的拨款)。

按项目提供财政支持

4. 康文署按项目向多个团体提供财政支持，以便筹办文化节目和推行「绿化香港」及「绿化校园」活动。

附件 13
直接调查报告摘要

监察机制

每年签署协议

5.　　体育总会和演艺团体每年须与政府签署协议，协议内容包括承诺会遵照公平及公开的程序进行采购和招标，以及在运作方式和决策过程中避免涉及利益冲突。

行为守则

6.　　康文署曾发出一份行为守则样本，供受资助的体育总会参考，而演艺团体则订有本身的守则。这些守则列明有关收受利益和利益冲突等方面的行为准则。

资助原则

7.　　资助原则列明度假营和海上活动中心在管理人员的入职条件、收入运用、提交年度预算和经审核帐目等方面的准则。

拨款通知书或协议

8.　　至于按项目提供财政支持方面，康文署会在批出拨款的通知书或协议中订明受资助机构须拟备评估报告及经审核的会计记录。

严格进行审查

9.　　康文署会抽样审查受资助机构的年度审计报告、拨款记录，以至履行守则、通知书或协议条款的情况。

本署观察所得及意见

田径总会的个案

10.　　康文署已主动就田径总会的个案展开查讯，并实行一系列改善措施：

(a)　要求田径总会检讨其采购程序，并在采购委员会中加入独立的成员，例如核数师；

(b)　与廉政公署合办研讨会，邀请所有体育总会就利益申报、公布采购指引及恰当付款方式等范围进行讨论；

(c)　向所有体育总会发出(经廉政公署修订的)守则样本及(由廉政公署制订的)采购指引；

(d)　要求所有体育总会检讨其内部行为守则，并制定采购程序，提交康文署审阅；以及

(e)　委托专业团体举办专题研讨会，向受资助机构讲述建立更有效机构管治的好方法。

11.　　事涉的田径总会主席任期届满，已于二零零七年一月卸任，而有关的服务合约亦已于二零零七年九月期满。

附件 13
直接调查报告摘要

行为守则及采购指引

12.　　演艺团体制定的守则内容和条文各有不同。度假营、海上活动中心和绿化计划的受资助机构并无守则规管。无论是消闲或文化活动，最重要的是对所有受资助活动必须实行一致的准则、管制和保障措施。

严格进行审查

13.　　康文署既负责审批资助，也是保管公帑的机关。资助协议使该署有权要求受资助机构解释任何涉嫌违反守则的情况。康文署应考虑在协议内订明这项权力，以确保能够发挥效力。

14.　　康文署应详细订明受资助机构须保留用作申报利益的记录，藉以改善监察该等机构履行守则的系统。

惩处

15.　　协议内有订明惩处(包括终止协议)的条文，但却不适用于度假营和海上活动中心违反资助原则，或有关邀请报价、招标和会计安排的指引的情况。

建议

16.　　申诉专员向康文署及民政事务局(只限于演艺团体)提出多项建议：

(a)　谘询廉政公署，以便拟定计划，适当地处理合约审批过程中可能存在利益冲突，甚或已经出现利益冲突的情况。

(b)　在有需要时谘询廉政公署，以制定或检讨守则和采购程序。

(c)　要求受资助机构定期发出修订的守则和采购指引，供负责人员和职员传阅。

(d)　考虑在协议内强调当局有权要求受资助机构解释任何涉嫌违反守则的情况。

(e)　订明受资助机构须保留的各项记录，以便申报利益。

(f)　考虑在度假营和海上活动中心的协议内加入惩处条文。

(g)　订明康文署在查核受资助机构履行协议的情况时，假如发现有可能违反守则或协议的地方，应采取补救措施的程序。

17.　　康文署及民政事务局已接纳本署的所有建议。